

Polizei- und Ordnungsrecht im Saarland

Definition

Unter Polizei- und Ordnungsrecht sind diejenigen öffentlich-rechtlichen Rechtsvorschriften zu verstehen, die sich mit der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung befassen.

Rechtsgrundlagen

Die Gesetzgebung im Bereich des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ist mangels Kompetenzzuweisung an den Bund eine „klassische“ Aufgabe der Länder (Art. 30, 70 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG). Wichtigstes Gesetz im Saarland ist das Saarländische Polizeigesetz (SPoIG), das insbesondere die hergebrachten Befugnisse der saarländischen Polizei regelt. Ergänzt wird es durch das Saarländische Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPoIDVG), das für die polizeiliche Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Verhütung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gilt (§ 1 Abs. 1 SPoIDVG). Diese Materie war bis zum 30.12.2020 in den §§ 26–40 SPoIG normiert.

Daneben existiert eine Reihe weiterer zumeist bereichsspezifischer Gesetze und Rechtsverordnungen, so z. B. die saarländische Landesbauordnung (LBO).

Schlüsselbegriff „Gefahr“

Schlüsselbegriff des Polizei- und Ordnungsrechts und zugleich Anwendungsvoraussetzung für das Saarländische Polizeigesetz ist der – mehrteilige – Begriff der „Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“. Zur öffentlichen Sicherheit gehören die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen, der Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates sowie ganz allgemein die Unversehrtheit der Rechtsordnung. Die öffentliche Ordnung ist der Inbegriff der Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinander der innerhalb eines Polizeibezirks wohnenden Menschen angesehen wird. Der Handlungsraum der Polizei wird nur eröffnet, wenn diese Schutzgüter gefährdet sind. Darunter versteht man eine Sachlage, die bei ungehindertem Fortgang in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt. Gemeint ist damit regelmäßig die im einzelnen Fall bestehende, sog. konkrete Gefahr, wie sie den deutschen Polizeigesetzen als Eingriffsvoraussetzung zugrunde liegt (siehe § 8 Abs. 1 SPoIG). Gegenbegriff ist die sog. abstrakte Gefahr, die vom Einzelfall losgelöst und Voraussetzung für den Erlass von Polizeiverordnungen ist (§§ 59–67 SPoIG). Abgesehen davon fordert

das Saarländische Polizeigesetz für bestimmte Situationen besondere Eingriffsschwellen, so eine gegenwärtige Gefahr (z. B. in § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3), eine dringende Gefahr (z. B. in § 19 Abs. 3) oder eine erhebliche Gefahr (z. B. in § 6 Abs. 1 Nr. 1).

Aufgabe der Polizei

Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ist die Hauptaufgabe der Polizei. Darunter fallen die Vollzugspolizei („uniformierte“ Polizei) sowie die allgemeinen und besonderen Polizeiverwaltungsbehörden (§ 1 Abs. 1 und 2 SPolG).

Befugnisse der Polizei

Polizeiliche Maßnahmen greifen in aller Regel in Freiheitsrechte von Bürgern ein. Wegen des rechtsstaatlichen Vorbehalts des Gesetzes bedarf die Polizei daher für solche Eingriffe einer gesetzlichen Rechtsgrundlage (einer sog. Befugnisnorm). Das saarländische Polizei- und Ordnungsrecht sieht hierbei ein dreistufiges System vor: Zunächst ist zu überprüfen, ob ein Spezialgesetz besondere Rechtsgrundlagen für Eingriffsmaßnahmen bereithält, etwa das Versammlungsgesetz des Bundes, das nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fortgilt, oder die saarländische Landesbauordnung. Im Anwendungsbereich solcher Spezialgesetze darf auf die Befugnisnormen des Saarländischen Polizeigesetzes und des Saarländischen Gesetzes über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei prinzipiell nicht zurückgegriffen werden.

Liegt eine spezialgesetzliche Befugnisnorm nicht vor, kommen als sog. Standardmaßnahmen die Befugnisse der §§ 9 ff. SPolG und der §§ 17 ff. SPolDVG sowie insbesondere der §§ 28 ff. SPolDVG in Betracht. Diese Normen für Standardmaßnahmen enthalten die Eingriffsvoraussetzungen für häufig vorkommende, „typische“ polizeiliche Maßnahmen. Zu nennen sind z.B. die polizeilichen Befugnisse zur Identitätsfeststellung (§§ 9–10a SPolG), zur Durchsuchung und Sicherstellung (§§ 18–21 SPolG), zur Platzverweisung (§ 12 Abs. 1 SPolG) sowie zur Freiheitsentziehung (u.a. gemäß § 13 SPolG). Die zitierten Vorschriften des Saarländischen Gesetzes über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei enthalten – wie der Titel des Gesetzes bereits verrät – die polizeilichen Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten. Unter jeweils besonders bestimmten Voraussetzungen wird die Polizei in diesem Rahmen unter anderem ermächtigt zur Videoüberwachung (§ 32 SPolDVG), zum Abhören von Wohnraum- und Telefongesprächen (§§ 34–36, 41 SPolDVG) sowie zur Rasterfahndung (§ 29 SPolDVG).

Lässt sich die Gefahr nicht durch die sog. Standardmaßnahmen abwehren, darf die Polizei auf die sog. Generalbefugnisnorm des § 8 Abs. 1 SPolG zurückgreifen. Danach kann sie „die notwendigen Maßnahmen treffen“, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr abzuwehren. Eingeschränkt wird diese Generalklausel durch die sog. Adressatennormen der §§ 4–6 SPolG, die festlegen, gegen wen sich die polizeiliche Maßnahme richten darf. In der Regel ist dies derjenige, der die Gefahr selbst oder als Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft über ein Tier oder eine Sache unmittelbar verursacht (§ 4 Abs. 1, § 5 SPolG).

Polizeiliches Ermessen und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor, ist die Polizei nicht zum Einschreiten verpflichtet. Vielmehr steht es grundsätzlich in ihrem pflichtgemäßen Ermessen, ob sie eine Maßnahme ergreift (sog. Entschließungsermessen) und – bejahendenfalls – welche Maßnahme sie wählt (sog. Auswahlermessen). Dieses sog. Opportunitätsprinzip (im Gegensatz zum Legalitätsprinzip im Strafprozessrecht) bringen allgemein § 3 SPolG sowie die einzelnen Befugnisnormen durch das Wort „kann“ (etwa in § 8 Abs. 1 SPolG) zum Ausdruck. Zudem hat die Polizei bei allen ihren Maßnahmen den im Rechtsstaatsprinzip verwurzelten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (§ 2 SPolG).

Polizeilicher Zwang

Befolgt der Bürger eine an ihn gerichtete polizeiliche Anordnung (Verwaltungsakt) nicht freiwillig, kann die Polizei ihre Maßnahme – nach vorheriger Androhung (§ 50 SPolG) – mit Zwangsmitteln durchsetzen (§§ 44–58 SPolG). Ausnahmsweise, insbesondere bei einer gegenwärtigen Gefahr, kann die Polizei Zwangsmittel anwenden, ohne zuvor eine Anordnung gegenüber dem verantwortlichen Bürger getroffen zu haben (§ 44 Abs. 2 SPolG). Polizeiliche Zwangsmittel sind die Ersatzvornahme, das Zwangsgeld und der unmittelbare Zwang (§§ 45–49 SPolG). Die Mittel, die Voraussetzungen und das Verfahren des unmittelbaren Zwangs sind in den §§ 51–58 SPolG ausführlich geregelt; dazu gehört auch der finale Todesschuss, wenn er das einzige Mittel zur Abwendung einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder der gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit (§ 57 Abs. 1 Satz 2 SPolG) darstellt.

Abgrenzung zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Nicht zur präventiven Aufgabe der Gefahrenabwehr gehört die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Hierbei geht es nicht um die Verhütung künftiger Rechtsgutsverletzungen, sondern um die repressive Sanktionierung begangenen Unrechts. Diese Aufgabe ergibt sich nicht aus § 1 SPolG, sondern – beschränkt auf die Vollzugspolizei – aus § 85 Abs. 1 Satz 2 SPolG i.V.m. § 163 der Strafprozessordnung (StPO), aus § 53 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und aus § 26 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG). In diesem Rahmen sind insbesondere die Beamten der Kriminalpolizei Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§ 152 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes – GVG). Dieses repressive Tätigkeitsfeld der Vollzugspolizei ist streng von der Gefahrenabwehr zu unterscheiden, da die beiden Gebiete vor allem von unterschiedlichen Handlungsvoraussetzungen (Befugnisnormen) und verschiedenen Rechtsschutzmöglichkeiten geprägt sind. Zudem liegen verschiedene Gesetzgebungskompetenz vor: Für das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr besteht nach Art. 70 GG die Zuständigkeit der Länder, für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Zuständigkeit des Bundes. Dient eine polizeiliche Maßnahme sowohl der Prävention als auch der Repression (sog. doppelfunktionales Handeln), richtet sich das anwendbare Recht grundsätzlich nach Schwerpunkt und Zweck der jeweiligen polizeilichen Tätigkeit.